



**RDC 0301611 – PROJET D’APPUI A LA REFORME DE
L’ADMINISTRATION PUBLIQUE EN RDC**

RAPPORT ANNUEL 2008

Table des matières

1	Fiche projet (DTF)	4
	1.1 Introduction.....	4
	1.2 Description de l'intervention	5
2	Situation actuelle en bref	6
3	Bilan général	6
	3.1 Réalisations en bref.....	6
	3.2 Positionnement du projet	7
	3.3 Perspectives	10
	3.3.1 Eléments favorables	10
	3.3.2 Risques persistants	11
	3.3.3 Conditions préalables.....	11
	3.3.4 Profil de la prochaine intervention.....	12
4	Bilan de la planification des activités	13
	4.1 Aperçu des activités	13
	4.2 Analyse de la planification des activités.....	17
	4.2.1 Contexte	17
	4.2.2 Analyse	18
5	Bilan des finances	19
	5.1 Aperçu des dépenses par rapport au planning financier en Q1	19
	5.2 Analyse du planning financier	21
6	Suivi des indicateurs	22
	6.1 Objectifs Spécifiques.....	22
	6.2 Résultats.....	22
	6.2.1 Préambule	22
	6.2.2 Les rôles, structures et cadres organiques des différents Ministères pilotes sont développés et mis en œuvre (résultat 1.1).....	23
	6.2.3 Activités transversales (résultat 1.2)	23
	6.2.4 Appui aux structures de pilotage (résultat 1.3)	25
	6.3 Indicateurs	25
7	Appréciation des critères de suivi	26
	7.1 Efficacité	26
	7.2 Efficience.....	26
	7.3 Durabilité.....	27
8	Mesures et recommandations	28
	8.1 Synthèse des critères d'appréciation	28

8.2	<i>Recommandations</i>	28
9	Nouveau planning (année n+1)	29
9.1	<i>Planning des activités de l'année N+1</i>	29
9.2	<i>Planning financier de l'année N+1</i>	29
10	Avis de la SMCL sur les recommandations	29
11	Annexes	30
11.1	<i>Cadre logique initial</i>	30
11.2	<i>Liste de rapports de référence</i>	31

1 FICHE PROJET (DTF)

Projet d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique en République Démocratique du Congo

Financé par	Direction Générale de la Coopération au Développement, Belgique
Agence d'exécution	Coopération Technique Belge (CTB)
Partenaires	Ministère de la Fonction Publique
Localisation	République démocratique du Congo
Date de démarrage	17 septembre 2003
Durée	63 mois
Budget	4.260.000 €
Secteur	Consolidation de la société

1.1 Introduction

Les accords de Lusaka et de Pretoria ont offert à la République Démocratique du Congo (RDC) une possibilité de paix, de stabilité et de croissance économique. Au moment où le pays est engagé sur une voie de sortie de crise et doit faire face aux défis immenses de la reconstruction de son économie et de la restauration de l'autorité de l'Etat, le Gouvernement de la République Démocratique du Congo a fait de la Réforme de la Fonction Publique une de ses priorités.

La Belgique a d'emblée décidé de soutenir le Gouvernement congolais dans cette réforme et a commandité début 2002 une étude pour identifier une méthodologie et les tâches prioritaires de soutien de la Belgique.

L'appui de la présente intervention vise plus spécifiquement à soutenir les actions telles que :

- La préfiguration fonctionnelle des cadres organiques des administrations centrales situées à Kinshasa
- La révision des rôles et des structures et la préparation de cadres organiques dans 10 ministères pilotes
- Le soutien à la mise en place de cellules de réforme dans ces ministères pilotes
- L'élaboration d'un système de sélection et de recrutement
- L'élaboration d'un dispositif d'évaluation des fonctionnaires
- Le développement d'un plan social devant accompagner la réforme
- La mise en œuvre d'activités spécifiques du plan de communication en faveur des fonctionnaires
- Un soutien aux structures de pilotage de la réforme

1.2 Description de l'intervention

L'objectif global de l'intervention est de doter le gouvernement Congolais d'une administration apte à remplir les tâches du service public d'un Etat moderne. De manière plus spécifique, ce projet vise à appuyer certaines actions du processus de réforme de l'administration publique congolaise.

Les résultats à atteindre sont :

1. Les rôles, structures et cadres organiques des différents Ministères pilotes sont développés et mis en œuvre:
 - La préfiguration fonctionnelle des cadres organiques des organisations de Kinshasa. Cette préfiguration fournira, pour répondre à la demande express du Ministre de la FP, des ordres de grandeur des effectifs par organisations. Ces ordres de grandeur ne permettront pas de procéder immédiatement au recrutement des membres du personnel des nouveaux organismes, mais serviront dans la phase ultérieure, à l'élaboration des cartes et structures organiques affinées.
 - La révision des rôles et des structures et la préparation de cadres organiques affinés dans 10 ministères pilotes
 - Mise en place des cellules de réforme dans un certain nombre de ministères prioritaires (plan, budget, finance, agriculture, Transport, Infrastructures, Intérieur, Santé, Education, Justice) .
 - Pré-études de la réforme dans les autres ministères pilotes

2. Diverses activités transversales sont développées ou appuyées (cfr fiches en annexes du DTF) :
 - Mise en place d'un organisme neutre de recrutement et sélection et de procédures immédiatement opérationnelles
 - Proposition de plan social pour les personnes qui ne seraient pas réintégrées dans les nouvelles structures
 - Appui au développement d'une approche globale Ressources Humaines qui puisse notamment permettre d'intégrer les textes statutaires proposés par d'autres bailleurs (PNUD) : aspects de sélection, carrière, rémunérations, évaluation
 - Elaboration d'un Plan de formation
 - Elaboration de dispositifs de contrôle et d'audit interne
 - Elaboration de schémas directeurs informatiques
 - Développements e-RH
 - Promotion de l'éthique
 - Appui à des activités spécifiques de communication (en complémentarité avec le PNUD)

3. Les structures de pilotage de la réforme sont appuyées :
 - Appui en fonctionnement minimum de base
 - Appui technique pour le suivi et le pilotage de la réforme (fiches projets + outils de suivi)

2 SITUATION ACTUELLE EN BREF

- L'alignement des bailleurs sur la stratégie nationale de réforme symbolisée par le cadre stratégique adopté par le gouvernement s'est trouvée renforcée à la faveur d'un travail inter-bailleurs et d'une mise en commun avec le cabinet du Ministre de la Fonction publique. Ce travail, à la fin 2008, sous-tendait les travaux du sous-groupe-thématique « fonction publique ». Cette démarche est favorable à une harmonisation inter-bailleurs pour laquelle le PNUD et la CTB sont déterminants. Tout deux y ont contribué grâce à une bonne mise en œuvre du cadre de collaboration.
- En 2008, le projet d'appui s'est recentré sur des priorités capitalisables et plus durables : l'appui aux structures de réforme portant notamment sur la revue du cadre juridique, le processus de rationalisation, la mise en place d'un organisme indépendant de recrutement ; la GRH intégrée ; la gestion financière ; la politique salariale ; la planification des conséquences sociales de la rationalisation ; l'installation du sous-groupe thématique « fonction publique » ; l'appréhension de question de la déconcentration/décentralisation.
- Afin de sortir d'une réforme, chasse gardée des technocrates qui en sont explicitement chargés, le projet a contribué à l'intensification de la communication interne à l'administration et à l'implication des hauts fonctionnaires et ses Secrétaires Généraux via un appui fourni au secrétariat général aux actifs du Ministère de la Fonction publique et au CTRAP.
- Même si la lutte contre la corruption est partiellement induite par des facteurs non résolus, l'appui a continué son petit apport à la sensibilisation contre la corruption.
- La place de l'appui belge est particulière dans le concert des différents PTF. Présent dans le ministère en permanence via des experts bénéficiant d'une réelle légitimité, l'appui belge reste un moteur pour la réforme de l'administration. La partie nationale est apparue très déçue de l'arrêt de l'appui pour au moins deux raisons : l'hypothèque qui pèse désormais sur la poursuite du processus qui a encore besoin de PTF déterminés à le faire avancer ; la détresse provoquée par la coupure des flux financiers bénéficiant à certaines structures et personnes.

3 BILAN GENERAL

3.1 Réalisations en bref

Les principales réalisations de ce projet de 2003 à 2006 se sont articulées autour de trois axes principaux :

- Mise en place des structures de réforme au sein de l'administration : Comité Technique interministériel de la Réforme, Groupe Projet de la Fonction Publique et ses 5 unités, 4 cellules uniques de réforme (Ministères des Finances, du Budget, du Plan, de l'Agriculture), 10 cellules thématiques de réforme (regroupant tous les autres ministères), 15 Comités de stratégie chargés de superviser les travaux des cellules, et appui financier à ces structures.

- Renforcement des capacités des membres des structures de réforme : gestion des processus de changement, appui à la rationalisation des Ministères, formations.
- Appui à une communication intense autour de la réforme.

En 2006-2007, les principales activités du projet ont porté sur :

- le renforcement de la crédibilité de l'approche de la réforme « par et pour l'administration » auprès des autorités et partenaires;
- la consolidation du Cadre Stratégique de la Réforme afin qu'il devienne un document fédérateur dans lequel s'inscriront toutes les initiatives de la réforme, en ligne avec les principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (responsabilité partagée, gestion axée sur les résultats, appropriation des politiques de développement par le pays bénéficiaire de l'aide, alignement et harmonisation du soutien des bailleurs).
- la finalisation du dossier préparant la mise en œuvre de la rationalisation des ministères à Kinshasa ;
- le renforcement de l'encadrement des structures de réforme;
- l'intensification de la communication vers les hauts fonctionnaires et les Secrétaires Généraux, organisation d'activités à haute visibilité, approbation et mise en œuvre d'un nouveau plan de communication.

En 2008, les principales activités du projet portent sur :

- la participation au renforcement de l'alignement des bailleurs sur la stratégie nationale de réforme symbolisée par le cadre stratégique adopté par le gouvernement ;
- le renforcement de l'harmonisation inter-bailleurs ;
- l'appui aux structures de réforme portant notamment sur la revue du cadre juridique, le processus de rationalisation, la mise en place d'un organisme indépendant ; de recrutement la GRH intégrée ; la gestion financière ; la politique salariale ; la planification des conséquences sociales de la rationalisation ; l'installation du sous-groupe thématique « fonction publique » ; l'appréhension de question de la déconcentration/décentralisation ;
- l'intensification de la communication et de l'implication vers et des hauts fonctionnaires et les Secrétaires Généraux via un appui fourni au secrétariat général aux actifs du Ministère de la Fonction publique et au CTRAP ;
- l'appui à la communication sur la lutte contre la corruption ;
- la conduite de la prolongation jusque fin 2008 ;
- l'évaluation du projet et l'émission de recommandations en vue d'une phase ultérieure ;
- le rapportage aux attachés de la coopération.

3.2 Positionnement du projet

Nous évoquerons le positionnement du projet à fin 2008 par rapport à des enjeux et axes fondamentaux de la réforme.

- Appropriation : la question de l'appropriation de la réforme par le gouvernement demeure centrale. Si elle peut être jugée insuffisante par certains, l'appropriation progresse. En 2008, nous sommes passés de la méfiance à une prise de conscience qui

a amené plusieurs ministres à comprendre que leur action est entravée par les difficultés de l'administration. D'aucuns ont en conséquence sollicité le Ministère de la Fonction publique pour avancer dans la réforme dans leurs départements en particulier. Depuis le remaniement ministériel, la Primature s'est montrée encline à endosser la réforme. Des moyens nationaux, certes modestes, ont enfin été budgétés.

- Harmonisation : le travail fourni de mise en commun conceptuelle et d'opérationnalisation générale de la réforme, abouti en mai 2008, a amené la partie nationale et les principaux partenaires à s'accorder sur la stratégie nationale de réforme (cadre stratégique), son contenu, les produits et résultats attendus. Le PNUD et la CTB forment un binôme solide qui travaille en bonne collaboration. Les sources de divergences sont diminuées grâce au contenu de cette mise en commun.
- Alignement : Le travail de mise en commun et l'adhésion des principaux partenaires est vecteur d'une plus grande cohérence. Par leur implication, l'ensemble des parties prenantes se sont liées et alignées sur cet important travail et sur le document y lié. Le sous-groupe thématique s'est lui-même basé sur la mise en commun pour élaborer ses plans d'activités. Il n'empêche que, faute de moyens et de vision à long terme, les partenaires conservent un rôle fondamental de stimulation mais la voie générale à suivre est connue.
- Revue du cadre juridique : LA CTB a soutenu le travail du Ministère de la Fonction publique – Groupe Projet de la Fonction publique (GFPF) pour l'élaboration de la loi organique fixant les principes généraux de fonctionnement et d'organisation des services publics (LOSP). Grâce à notre intervention, le GFPF a déposé un avant-projet de loi destiné à alimenter le travail de rédaction également appuyé par la Banque Mondiale. Concernant le statut des fonctionnaires, la CTB a stimulé le travail de relecture par le GFPF de l'avant-projet réalisé en 2006 avec l'appui du PNUD. Ce projet ne répondant pas aux besoins et impératifs devra être réécrit. Le PNUD a prévu d'appuyer la partie nationale en cette matière.
- Rationalisation : La méthodologie de rationalisation se compose de 6 étapes. (1) la redéfinition des missions des administrations et services publics ; (2) l'élaboration des plans directeurs des Ministères ; (3) la redéfinition des structures ; (4) la définition des profils professionnels requis ; (5) le démarrage des nouvelles administrations et (6) l'élaboration des processus de travail. Au cœur de la première étape, il est procédé à l'identification des missions confiées aux ministères et réellement exercées par les mêmes ministères. Ensuite vient l'identification des chevauchements de missions et leur suppression. L'appui CTB a appuyé et poussé les structures de réformes sur ce point particulier qui doit offrir les bases pour boucler la première étape. Le travail s'est fortement accéléré et le projet de recueil des missions, encore en projet en décembre 2008, est aujourd'hui réalité. Cela étant, la rationalisation est dépendante d'autres initiatives comme le recensement ou la mise en place du plan social (partie du sous-axe 'valorisation des ressources humaines') par exemples. Ces deux initiatives ont d'ailleurs fait l'objet d'apports spécifiques de la CTB. Ainsi, face aux importantes incertitudes planant sur le recensement, la CTB a suscité la réflexion, au niveau du GPRP, au sujet d'un plan de redéploiement de la fonction publique qui puisse s'exécuter sans attendre les résultats du recensement.

- Valorisation des ressources : l'appui de la CTB en matière de gestion des ressources humaines (GRH) a été constant. Le GPFPP a acquis des compétences en matière de GRH intégrée, de sélection et de recrutement qui, désormais reconnues, l'ont amené à intervenir pour des ministères à l'avant-garde en termes de rationalisation d'une partie de leurs effectifs (ministères de l'agriculture, de la santé, de l'environnement). L'objectif de la CTB était également de crédibiliser le Ministère de la Fonction publique par le renforcement de ses capacités car il demeure la force la plus centrale, la plus essentielle pour faire avancer la réforme. Or, il faut le reconnaître, il n'est pas suffisamment au centre du dispositif à ce stade. C'est en train de changer toutefois puisque plusieurs départements, dont la Primature, ont demandé au GPFPP d'entamer des processus spécifiques de rationalisation et de valorisation en leur sein. La question des ressources financières n'est pas maîtrisée par le GPFPP. C'est pourquoi, la CTB a souhaité aborder cette problématique au travers de la LOSP et en apportant de la documentation au GPFPP. La question financière est trop volontairement laissée aux ministères des finances et du budget et à la Banque Mondiale au point que les réformes en la matière sont totalement désarticulées des initiatives prises au niveau du Ministère de la Fonction Publique. Les ressources matérielles et logistiques sont par trop ignorées elles aussi. Pourtant, si l'on n'aborde pas la question des conditions « physiques » de travail et de leur amélioration, on laisse planer une épée de Damoclès sur la réforme administrative.
- Décentralisation administrative : Les lacunes sont grandes en matière de décentralisation administrative et d'insertion de la question dans le processus de réforme. A cet égard, la loi de libre administration a permis à la CTB de stimuler la réflexion au sein du GPFPP. La mission menée en Province Orientale a ouvert la voie à un équilibre des initiatives belges entre le niveau central et provincial : l'ARAP d'une part et PAIDECO aux niveaux provincial et local. Un mécanisme collaboratif et d'enrichissement mutuel devrait être mis en place.
- Promotion des TIC : L'implication des principaux partenaires est faible en la matière. Des initiatives ciblées existent néanmoins. L'avenir devra les faire entrer dans la dynamique voulue en termes d'harmonisation/alignement (voir supra). L'appui belge n'était pas positionné sur cette question.
- Promotion de la qualité : Après analyse, il est apparu à la CTB que la question de la qualité doit sous-tendre l'ensemble des initiatives mais que des initiatives spécifiques en la matière relevant d'une gestion publique moderne et poussée ne sauraient être réellement entamées avant d'avoir restauré les bases organisationnelles des administrations. Cette opinion est partagée par le consultant Delta-I : il faut y aller pas à pas en tenant compte de la capacité d'absorption des réformes par les administrations. Cela étant, nous avons par exemple poussé à l'insertion dans la LOSP de dispositions qui serviront ultérieurement l'approche qualité dans la gestion et l'organisation des services publics.
- Ethique, déontologie et lutte contre la corruption : L'Observatoire du Code d'éthique professionnelle est l'organe congolais indépendant de référence pour lutter contre la corruption. Il se trouve dans une situation difficile pour trois raisons au moins : la méfiance des autorités locales qui en conséquence limite à leur plus simple expression les moyens financiers et de fonctionnement ; l'absence de réforme sociale de la fonction publique maintenant les fonctionnaires dans l'indigence ce qui rend presque

impossible la lutte contre la petite corruption ; la trop grande impunité judiciaire qui empêche une lutte efficace et systématique contre la grande corruption. Face à l'absence de soutien des autres bailleurs, la CTB a souhaité maintenir son modeste appui pour que le l'OCEP puisse continuer à occuper le terrain. En effet, cet organisme est le seul à porter un message clair et volontariste contre la corruption.

- Communication : Traditionnellement, la CTB a appuyé la communication de la réforme. L'idée de base était de permettre sa vulgarisation et la diffusion de son principe dans l'opinion publique. Il faut admettre l'échec de ce volet de l'appui. La communication est centrée sur Kinshasa, de qualité insuffisante, en partie dévoyée au profit de la communication politique du Ministre. Elle porte de surcroît sur un catalogue d'intentions et non sur des faits, avancées ou réussites. Communiquer de la sorte aujourd'hui après plusieurs années de réforme entame la crédibilité des « réformateurs » plus que de légitimer la démarche auprès des fonctionnaires et des quelques congolais touchés par le message.
- Renforcement des capacités : A l'instar de la communication, le renforcement des capacités est transversal et touche à l'ensemble des initiatives de réforme. Le renforcement est central dans le redressement des administrations, il est aussi essentiel pour le renforcement des capacités d'absorption des administrations dans le cadre même de la réforme. Jusqu'à présent, la CTB a souhaité privilégier l'harmonisation avec les autres bailleurs : l'Afrique du Sud agissant au niveau de l'Ecole Nationale d'Administration et le PNUD au niveau du Service National de Renforcement des capacités (SENAREC), service du Ministère du Plan. Ces deux approches sont imparfaites cependant. De notre côté, nous nous sommes concentrés sur le renforcement des capacités des fonctionnaires du Ministère de la Fonction publique. Il y a eu là un travail intense et il y aura là un travail intense et de grande ampleur à l'avenir si nous souhaitons continuer.

3.3 Perspectives

3.3.1 Eléments favorables

La dernière évaluation externe du projet, réalisée par la cabinet Baastel, met en avant différents éléments positifs pour la conduite de la réforme : les progrès démocratiques, le cadre juridique qui tend à se mettre en place en commençant par la Constitution, la présence de la réforme dans les différents documents stratégiques (DSCR, PAP, programme du gouvernement, etc.), la décentralisation comme catalyseur à la réforme, une meilleure prise de conscience de la nécessité de réformer (partie nationale et PTF) et les démarches positives en termes d'harmonisation des différentes interventions. Ajoutons également le binôme enfin constitué par le PNUD et la CTB et le développement d'îlots de compétences, dixit Baastel, qui bien que trop peu nombreux offrent de belles perspectives de prise en main qualitative de la réforme. L'expertise belge a été déterminante pour la constitution de ces îlots qui se sont désormais saisis des dossiers clefs de la réforme.

3.3.2 Risques persistants

Les risques demeurent toutefois, notamment le retour potentiel de l'instabilité politique et l'appropriation insuffisante de la réforme au plus haut niveau de l'exécutif. Il importe que l'exécutif soit prêt à prendre des mesures impopulaires et se donne une ligne constante et rationnelle d'action. Pèsent encore sur la réforme, l'absence d'une réelle valorisation, à ce stade, des fonctionnaires, la faiblesse technique des fonctionnaires et l'insuffisance des moyens financiers dédiés par le gouvernement à la réforme ce qui l'affaiblit et rend le processus de réforme trop dépendant des PTF. Citons encore la décentralisation qui peut être une opportunité pour la réforme à venir si les divers acteurs se mettent d'accord sur les objectifs et les moyens d'y parvenir. En cas contraire, la décentralisation aurait une forte capacité à ralentir voire à bloquer les processus, notamment par la concurrence entre niveaux de pouvoirs.

Un autre risque insuffisamment évoqué tient au recensement des fonctionnaires, processus auquel l'appui belge n'est plus associé. Les erreurs méthodologiques et les déficiences qualitatives sont nombreuses à peser sur le recensement. Pour étayer cette assertion au-delà des constats que nous avons faits sur le terrain, on se référera à l'évaluation faite par la coopération suédoise (swedish international development cooperation agency) au sujet des moyens qu'elle a apportés à l'Afrique du Sud en 2005-2006. Le rapport d'évaluation est accablant et souligne également l'insuffisance des moyens financiers pour permettre son achèvement dans délais raisonnables. Le recensement a été présenté par toutes les parties prenantes comme un préalable à tous l'enchaînement des activités de la réforme. Certes le dénombrement précis des fonctionnaires est nécessaire mais en concevant cette activité comme autonome et préalable, les concepteurs de la réforme ont créé un risque majeur susceptible de l'anéantir. N'est-ce pas tant la maîtrise des effectifs de l'administration réformée qui importe plutôt que celle de l'administration actuelle dont on sait qu'elle doit impérativement disparaître pour « renaître » sous une forme totalement nouvelle ?

3.3.3 Conditions préalables

L'appui belge pourrait être de grande ampleur dans une seconde phase si une série de conditions préalables devaient être réunies. Elles sont principalement constituées d'une volonté politique locale suffisamment forte doublée de l'engagement de moyens financiers congolais. Il importe que les PTF s'engagent de façon significative et harmonisée. L'alignement de toutes les parties sur une stratégie de réforme commune est également essentiel. Il faut dire déjà à ce stade que le coordonnateur du projet a consacré beaucoup de son temps, en 2008, à la concrétisation de ces conditions ce qui a d'ailleurs valu au projet belge d'être central dans les processus de réforme.

Le cabinet Baastel est d'avis qu'en l'absence de réalisation des conditions préalables dont question ci-dessous, doit aboutir à un projet nettement réduit. A contrario, la réalisation de ces conditions ouvrirait la voie à une intervention belge d'importance.

Baastel est aussi d'avis que la nouvelle fiche d'identification adopte toujours une approche de « mise à disposition de moyens » et n'est donc pas suffisamment orientée résultats. Si le cabinet fait d'une revue de la fiche d'identification une condition préalable, le coordonnateur pense en revanche que la fiche d'identification est suffisante (et non excellente) pour l'élaboration d'un DTF pleinement orienté résultats avec des objectifs spécifiques pertinents.

Enfin, à la question cruciale relative au recensement, nous osons répondre que la première importance est de concevoir une réforme qui assure d'abord la maîtrise future des effectifs plutôt que la maîtrise des effectifs actuels par trop « nébuleux » sans doute pour être jamais totalement maîtrisés. Il faut éliminer le risque lié au recensement et à l'hypothèque qu'il fait peser sur toute la réforme dès lors que l'on en fait une étape incontournable et préalable à l'essentiel de la réforme. De notre point de vue, la relance de la réforme en ce qui concerne les effectifs se fera sur base d'un schéma global revisité et ayant pour fondements principaux la rationalisation et la mise en œuvre d'un plan social.

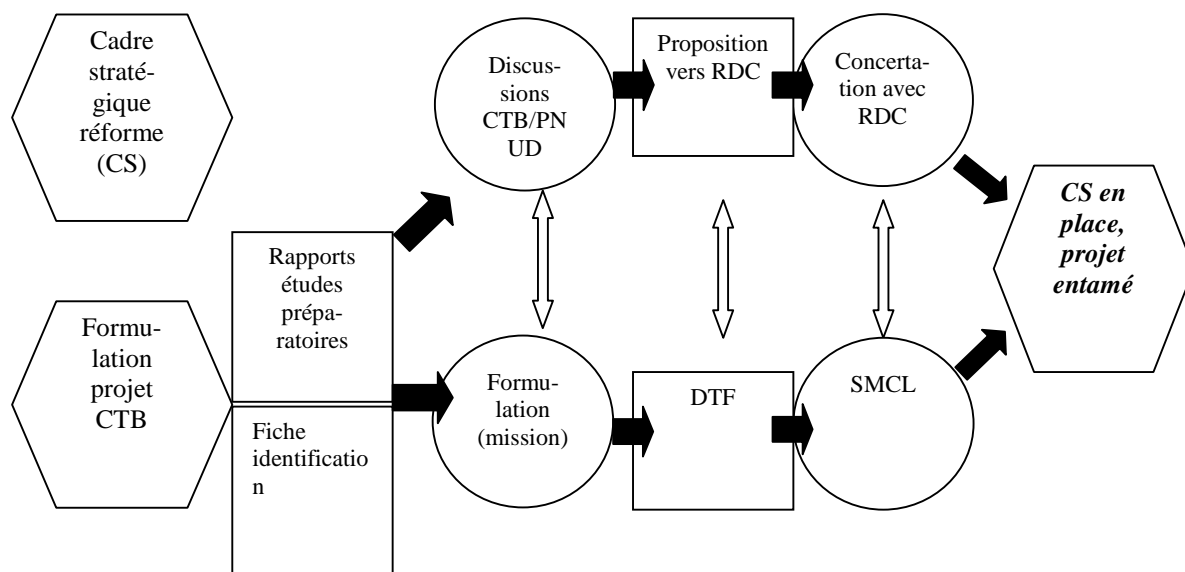
3.3.4 Profil de la prochaine intervention

Il y a deux options possibles en fonction de la réalisation ou non des conditions préalables.

Après analyse du rapport de Baastel et consultations des acteurs de terrain en décembre 2008, le coordonnateur retient, les éléments fondamentaux suivants pour la formulation et les perspectives d'intervention :

- Adopter une approche qui veut que l'on se profile sur des niches comme le prévoit le point 8.2.1 (p.36) du rapport Baastel en laissant toute la latitude au projet, si les conditions le permettent, d'élargir le champ de l'intervention en cours d'exécution sur les éléments repris en 8.2.2 s'inscrivant dans la fiche d'identification existante.
- Maintenir la rationalisation au centre du processus et de l'appui suivant la vision exposée dans le plan de redéploiement délivré par le projet d'appui (voir infra). Il serait bon, dans tous les cas, que la Belgique puisse appuyer le Ministère de la Fonction publique sur ce point précis afin de rester positionnée sur cet enjeu stratégique de la réforme et de ne pas perdre ce qui a été accompli. Toutefois, l'appui belge se ferait via une approche très différente axée sur les résultats avec délais et livrables bien cernés. L'appui « usines à gaz » et mise à disposition de moyens basées sur les structures de réforme, serait abandonné.
- Confirmer la fiche d'identification existante tout en s'attachant à bâtir un DTF orienté résultats dans le juste prolongement des objectifs spécifiques avec une approche graduée en fonction des conditions d'intervention.
- Ne retenir les appuis ciblés à des ministères précis qu'en synergie avec des appuis institutionnels spécifiques organisés en-dehors du projet d'ARAP belge comme à l'agriculture (appui CTB) ou au Ministère des PTT (appui PNUD). Il importe de créer une plate-forme performante de collaboration intra-CTB mais aussi avec les autres bailleurs sur la gouvernance administrative.
- Accroître l'investissement de l'ambassade par rapport à la gouvernance administrative et déléguer un agent qui adhère à l'intervention telle qu'elle est arrêtée in fine. Le responsable international de l'intervention devrait disposer de prérogatives stratégiques accrues.
- Renforcer le sous-groupe thématique « fonction publique » et le contraindre à un travail continu.

Rappelons ici le schéma de formulation adopté par la SMCL :



Nous sommes aux stades de la formulation et des discussions CTB/PNUD. Ces dernières ont été interrompues au niveau du projet depuis le retour du coordonnateur en Belgique (décembre 2008). La partie nationale s'en tient à ce schéma et n'imagine pas que l'appui belge puisse s'arrêter.

L'enjeu partagé avec le PNUD et certains autres bailleurs, est de renouveler l'approche et les interventions tout en conservant les points positifs engrangés jusqu'à présent.

4 BILAN DE LA PLANIFICATION DES ACTIVITES

4.1 Aperçu des activités

Février

- Rencontre bilatérale avec l'ensemble des parties prenantes de la réforme en ce compris les autres appuis institutionnels CTB
- Réunion de SMCL
- Priorisation des actions de février à juin
- Rapport de la mission « primes » de Delta-I
- Consolidation du calendrier harmonisé des activités de rationalisation des missions, structures, emplois et effectifs
- Mission belge pour le Ministère de l'Agriculture (Belot & Moreau)

Mars

- Création du groupe des experts et tenue d'une réunion hebdomadaire pour le pilotage technique des initiatives menées avec l'appui de la CTB

- Appui continu à l'Unité RH du Group projet Fonction publique
- Appui général aux structures congolaises de réforme
- Mission belge pour le Ministère des Finances (Jacquij & Lallemand)
- Planification trimestrielle des activités des structures congolaises de réforme + appui pour priorisation et simplification des plans
- Travaux d'enrichissement, alignement et harmonisation en rapport au nouveau cadre stratégique de la réforme du gouvernement, notamment contribution en matière de valorisation des ressources humaines et méthodologie de déclinaison axe-programme-activité
- Apport sur l'approche qualité en matière de gestion financière
- Consolidation de la méthodologie de rationalisation des missions, structures, emplois et effectifs
- Etat des opérations de recensement (Afrique du Sud)
- Revue analytique des domaines RH du projet de statut 2006 des agents et fonctionnaires de l'Etat

Avril

- Rédaction note d'orientation pour la seconde phase
- Travaux d'enrichissement, alignement et harmonisation en rapport au nouveau cadre stratégique de la réforme du gouvernement, notamment intégration et coordination des travaux entre bailleurs
- Rencontres P&O et Delta-I à Bruxelles
- Chronogramme pour la communication du Ministre et de la réforme
- Appui continu à l'Unité RH du Group projet Fonction publique
- Tenue d'une réunion hebdomadaire pour le pilotage technique des initiatives menées avec l'appui de la CTB
- Appui au recrutement d'agents pour la cellule de réforme du Ministère de l'Agriculture (personnel sur budget appui institutionnel CTB au Min. Agri.)
- Appui général aux structures congolaises de réforme
- Arrêt des missions en provenance de Belgique, notamment à cause de la régularisation de charges non comptabilisées des années 2004 et 2005 dégradant le budget du projet

Mai

- Finalisation du dossier Organisme de Sélection des Agents et Fonctionnaires de l'Etat (OSAF) au plan théorique et juridique, présentation au ministre et validation pour suites politiques utiles
- Travaux d'enrichissement, alignement et harmonisation en rapport au nouveau cadre stratégique de la réforme du gouvernement, notamment intégration et coordination des travaux entre bailleurs et validation du document final intitulé « La réforme de l'administration publique en République Démocratique du Congo - Mise en commun conceptuelle et opérationnalisation générale »
- Réflexions sur la politique des primes accordées aux fonctionnaires congolais impliqués dans le projet d'ARAP et d'autres projets CTB
- Revue du cadre juridique : revisitation du projet de statut 2006
- Revue du cadre juridique : remue-méninges ; identification des principes d'administration, d'organisation et de gestion découlant de la Constitution, en vue de la rédaction de la loi organique portant organisation et fonctionnement des services publics
- Revue des travaux antérieurs en matière de politique salariale et de « paie transitoire des salaires »

- Tenue d'une réunion hebdomadaire pour le pilotage technique des initiatives menées avec l'appui de la CTB : concentration sur les actions de rationalisation
- Appui continu à l'Unité RH du Group projet Fonction publique
- Appui général aux structures congolaises de réforme
- Rapportage aux attachés de la coopération de l'ambassade

Juin

- Appui et soutien à l'audit organisationnel et institutionnel du Ministère de la Fonction publique réalisé par le cabinet Möbius
- Appui et suivi des travaux du sous-groupe thématique « fonction publique » et élaboration du plan d'actions avec la participation de tous les bailleurs principaux
- Tenue d'une réunion hebdomadaire pour le pilotage technique des initiatives menées avec l'appui de la CTB : concentration sur les actions de rationalisation
- Appui continu à l'Unité RH du Group projet Fonction publique
- Appui général aux structures congolaises de réforme
- Action de sensibilisation de la Primature et de la Banque Mondiale au sujet de la réforme de l'administration publique
- Tenue d'une SMCL
- Revue et planification de l'appui CTB à l'Observatoire du Code d'Ethique professionnelle (OCEP)
- Revue du cadre juridique : établissement du squelette en vue de l'élaboration de la loi organique portant organisation et fonctionnement des services publics
- Redéfinition des missions du Ministère de la Fonction publique avec l'appui CTB
- Dossier de prolongation du projet jusque fin 2008
- Mise en place d'un plan d'économie pour le projet

Juillet (coordonnateur en interruption de contrat)

- Adoption du plan d'actions du sous-groupe thématique « fonction publique »
- Avis relatif aux termes de référence pour l'évaluation prospective finale
- Etablissement d'une « feuille de route » du projet d'ARAP pour le dernier quadrimestre de l'année
- Rencontre avec le Service public fédéral des Finances

Août (coordonnateur en interruption de contrat)

- Suivi du dossier de prolongation du projet jusque fin de l'année
- Mise en œuvre de la feuille de route pour le dernier trimestre
- Suivi à distance de la mise en œuvre de la feuille de route pour le dernier trimestre

Septembre

- Rencontres des autres partenaires au développement en vue de la formulation de la seconde phase d'ARAP
- Rencontre en direct avec la DGRAD du Ministère des Finances, avec le Ministère des Travaux publics, avec le Ministère du Budget et avec le Ministère de l'Agriculture
- Concertation avec le PNUD en application de la convention de collaboration
- Appui au sous-groupe thématique « fonction publique »
- Validation de la feuille de route du projet d'ARAP pour le dernier quadrimestre (définition des priorités)
- Revue du cadre juridique : présentation de la note technique et du squelette en vue de l'élaboration de la loi organique portant organisation et fonctionnement des services publics au Ministre de la Fonction publique

- Conseil aux projets CTB en matière de santé au sujet des rémunérations à accorder aux fonctionnaires impliqués
- Tenue d'une réunion hebdomadaire pour le pilotage technique des initiatives menées avec l'appui de la CTB : concentration sur les actions de rationalisation
- Appui continu à l'Unité RH du Group projet Fonction publique
- Appui général aux structures congolaises de réforme
- Mission à Kisangani : évaluation des services déconcentrés des ministères des Finances, du Budget, des Travaux publics, du Plan
- Appui général aux structures congolaises de réforme
- Appui à l'évaluation des membres des structures congolaises de réforme

Octobre

- Tenue d'une réunion hebdomadaire pour le pilotage technique des initiatives menées avec l'appui de la CTB : concentration sur les actions de rationalisation
- Appui à l'évaluation des membres des structures congolaises de réforme
- Echange des documents et de points de vue avec la Primature au sujet de la réforme de l'administration publique
- Rapportage aux attachés de la coopération de l'ambassade
- Appui aux activités du sous-groupe thématique « fonction publique » et adaptation du plan d'actions
- Rencontre avec DFID au sujet de la réforme
- Appui à la mise en place d'un réseau de diffusion de la réforme et de renforcement des capacités entre le Ministère de la Fonction publique et les services généraux de tous les ministères centraux
- Appui continu à l'Unité RH du Group projet Fonction publique
- Appui général aux structures congolaises de réforme
- Appui au consultant Baastel en charge de l'évaluation prospective finale

Novembre

- Remaniement ministériel, arrivée du ministre Botoro.
- Tenue d'une réunion hebdomadaire pour le pilotage technique des initiatives menées avec l'appui de la CTB : concentration sur les actions de rationalisation
- Appui général aux structures congolaises de réforme
- Appui au sous-groupe thématique « fonction publique »
- Rencontre PNUD en application de la convention de collaboration : révision du statut et audit du Ministère des PTT
- Rapportage aux attachés de la coopération de l'ambassade
- Suivi auprès de l'autorité ministérielle du dossier OSAF
- Appui à l'OCEP pour la journée internationale de lutte contre la corruption
- Rencontre avec les structures congolaises de réforme quant à l'avenir de l'ARAP
- Dépôt auprès du GPFPP d'un avant-projet « à casser » de loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics
- Note discursive et contradictoire à l'évaluation prospective finale

Décembre

- Tenue d'une SMCL
- Tenue d'une réunion hebdomadaire pour le pilotage technique des initiatives menées avec l'appui de la CTB : concentration sur les actions de rationalisation
- Appui général aux structures congolaises de réforme
- Appui au sous-groupe thématique « fonction publique »

- Rencontre PNUD en application de la convention de collaboration : révision du statut, élaboration de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics
- Atelier avec experts congolais pour amendement de l'avant-projet de loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics
- Appui au CTRAP pour l'organisation d'un atelier réforme avec le Ministre et ses collaborateurs (renforcement des capacités)
- Dépôt auprès du GPFM d'un plan schématique de redéploiement de la fonction publique compte tenu de l'absence de résultat en provenance du recensement
- Appui spécifique à l'Unité RH du GPFM pour élaboration d'un plan d'affaires pour l'OSAF
- Appui spécifique à l'Unité RH du GPFM pour l'amélioration de la conception technique du plan social de la fonction publique
- Appui à la première réunion du réseau de diffusion de la réforme et de renforcement des capacités entre le Ministère de la Fonction publique et les services généraux de tous les ministères centraux
- Rencontre avec l'Ecole Nationale d'Administration

4.2 Analyse de la planification des activités

4.2.1 Contexte

La reconstruction de l'économie et des infrastructures comme le rétablissement de l'autorité de l'Etat sur toute l'étendue de son territoire ont fait de la réforme de l'Administration Publique une priorité des derniers gouvernements s'étant succédé depuis les élections présidentielles. Jusqu'à preuve du contraire, c'est également une des priorités principales de la coopération bilatérale entre la Belgique et la RDC. L'enjeu de la réforme de l'Administration publique est au cœur du développement congolais car il est question de remettre en route un appareil d'état dont la classe politique attend qu'il tienne un rôle de régulateur et d'acteur dans de très nombreux processus économiques et sociaux fondamentaux. Sachant que le dit appareil a été presque complètement détruit par les années d'instabilité et de guerre, on mesure l'ampleur et la difficulté de la tâche d'autant que l'on compte sur l'Etat pour la reconstruction du pays mais la classe politique et le citoyen congolais s'en méfient.

Opérationnel depuis octobre 2003, le Projet d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique en RDC met en œuvre des études et des actions pour accompagner la réforme. Son action a permis l'installation et l'appui technique au Groupe Projet Fonction Publique (GPFM) et aux autres structures de réforme créées au sein de l'administration par le Gouvernement de la RDC. Grâce à l'appui belge, diverses études opérationnelles nécessaires à la réforme ont été menées à bien, une communication plus intense sur la réforme auprès des fonctionnaires et du grand public a été développée. En 2005, suite à un changement d'approche souhaité par le Ministre de la Fonction Publique, et qui consistait à élargir la réforme à tous les ministères de l'administration centrale à Kinshasa, la Belgique a renforcé son appui en confiant le suivi technique de la réforme au Service Public Fédéral belge « Personnel & Organisation », ou « SPF P&O » (le ministère belge fédéral de la Fonction publique). Sous la coordination du projet, des partenariats avec d'autres ministères belges se sont développés : SPF Finances, Budget et ministères régionaux de l'agriculture.

En février 2008, une nouvelle équipe de coordination a été mise en place, elle a opéré une nouvelle priorisation dans l'ensemble des initiatives en cours afin de cibler et de capitaliser plusieurs avancées avant le terme du projet. L'ossature de l'équipe sur place reposait alors sur un coordonnateur, un expert international spécialisé en ressources humaines, un expert national spécialisé en matière de rationalisation et un représentant technique de Delta-I assurant un suivi et un appui technique au projet conformément à un contrat de service bien déterminé.

4.2.2 Analyse

La priorisation a souhaité restreindre les champs d'action qui sont apparus à la nouvelle équipe trop dispersés et donc facteurs de risques importants en termes d'efficacité et d'efficience. En concentrant nos appuis sur des piliers fondamentaux de la réforme, le projet s'est donné plus de chance d'engranger et de capitaliser des avancées susceptibles d'avoir des effets d'entraînement positifs sur d'autres champs moins prioritaires de la réforme mais néanmoins interdépendants.

Le projet a accru encore sa position en appui des structures de l'administration publique. Lesdites structures mènent donc leurs activités en propre en l'absence de toute substitution, l'appui belge qui s'exécute en régie conformément au DTF et à la priorisation susmentionnée. A cela, se sont ajoutées quelques rares activités imprévues (comme le recrutement d'experts nationaux ou l'appui à la journée internationale de lutte contre la corruption) qui revêtaient un caractère prioritaire pour le Ministre de la Fonction publique et les structures administratives impliquées.

La planification des activités est d'abord le fait des structures de réforme et les objectifs spécifiques sont poursuivis par les structures nationales elles-mêmes. L'appropriation et la durabilité s'en trouvent renforcées même si les délais sont plus difficiles à respecter et l'efficience plus ardue à atteindre. L'appui belge se fait à tous les niveaux du cycle « plan-do-check-act ». La procédure de planification propre qui a été proposée en SMCL à fin 2007 a été mise en œuvre. Elle a encore été améliorée à la faveur de la priorisation afin d'accroître la capacité des 16 structures congolaises d'aller à l'essentiel et d'établir des documents plus opérationnels. Si la culture du rapportage est mieux ancrée, il apparaît toutefois que le retrait de l'appui belge à fin 2008 a généré une telle démotivation que le rapportage s'en est trouvé affecté. Ainsi, seuls sept rapports annuels sur seize structures alimentant le présent rapport nous ont été transmis.

5 BILAN DES FINANCES

5.1 Aperçu des dépenses par rapport au planning financier en Q1

ProjectCodeIntitulé	Forecast 2008 version 2008Q1	Level	Dépenses 2008				Total	%
			Q1	Q2	Q3	Q4		
A ADMINISTRATION	323.000,00	1	142.601,06	135.138,34	108.303,23	123.855,32	509.897,96	158%
A_01 Personnel recensé	-	2	-	-	-	-	-	-
A_02 Nouveau Statu élaboré	112.000,00	2	58.141,89	31.387,91	47.360,48	35.731,90	172.622,18	154%
A_03 Cadre organique élaboré	190.000,00	2	74.142,20	92.697,30	56.643,33	78.316,41	301.799,25	159%
A_04 Plan de formation conçu	21.000,00	2	10.316,97	11.053,13	4.299,42	9.807,01	35.476,53	169%
A_05 autres sous résultats	-	2	-	-	-	-	-	-
Z GENERAL MEANS	194.000,00	1	87.767,90	109.018,03	27.797,97	93.201,24	317.785,14	164%
Z_01 General means	194.000,00	2	87.767,90	109.018,03	27.797,97	93.201,24	317.785,14	164%
Total	517.000,00		-230.368,96	-244.156,38	-136.101,19	-217.056,57	-827.683,10	160%

Suivi dépenses du projet RDC0301611 Appui à la Fonction Publique

ProjectCodeIntitulé	Budget	Level	Fin 2007	Dépenses 2008				Total dépenses	Balance	
				Q1	Q2	Q3	Q4		Valeurs	%
A ADMINISTRATION	2.185.555,17	1	- 1.602.891,07	- 142.601,06	- 135.138,34	-108.303,23	-123.855,32	- 2.112.789,03	72.766,14	3%
A_01 Personnel recensé	57.873,00	2	- 57.871,58	-	-	-	-	- 57.871,58	1,42	0%
A_02 Nouveau Statu élaboré	437.768,74	2	- 228.521,80	- 58.141,89	- 31.387,91	- 47.360,48	- 35.731,90	- 401.143,98	36.624,76	8%
A_03 Cadre organique élaboré	1.394.204,11	2	- 1.057.101,94	- 74.142,20	- 92.697,30	- 56.643,33	- 78.316,41	- 1.358.901,19	35.302,92	
A_04 Plan de formation conçu	213.535,38	2	- 177.221,83	- 10.316,97	- 11.053,13	- 4.299,42	- 9.807,01	- 212.698,36	837,02	0%
A_05 autres sous résultats	82.173,94	2	- 82.173,93	-	-	-	-	- 82.173,93	0,01	0%
Z GENERAL MEANS	2.074.444,83	1	- 1.777.873,04	- 87.767,90	- 109.018,03	- 27.797,97	- 93.201,24	- 2.095.658,18	- 21.213,35	-1%
Z_01 General means	2.074.444,83	2	- 1.777.873,04	- 87.767,90	- 109.018,03	- 27.797,97	- 93.201,24	- 2.095.658,18	- 21.213,35	-1%
Total	4.260.000,00	2	-3.380.764,12	-230.368,96	-244.156,38	-136.101,19	-217.056,57	-4.208.447,21	51.552,79	1%

5.2 Analyse du planning financier

Les activités du projet sont, en très grande partie, réalisées par les différentes structures de la réforme, non par la CTB. Ce mode de fonctionnement indirect résultant d'un fort alignement sur les structures nationales aboutit à des flux financiers relevant de « subventions ». Cette approche a cependant un inconvénient qui, il faut le dire, n'a pas été levé : l'évaluation des prestations. Le recentrage sur des priorités a permis une appréciation des activités sur les produits attendus comme par exemple le « condensé des énoncés des missions des administrations centrales ». La lisibilité du budget en termes d'activités et de finalités est donc faible. Un intitulé de dépenses tel que « Cellule de réforme Finances » n'explique rien.

Il est vain également d'utiliser des indicateurs quantitatifs tels que le taux de réalisation budgétaire. Ils n'ont ici aucune valeur ajoutée car on ne peut déduire des montants, la mise en œuvre d'activités concrètes. C'est aussi dû à la nature même du projet dont les avancées résultent de la production de biens le plus souvent immatériels.

L'année 2008 a été marquée par deux événements majeurs :

- la fin du projet au 4 juillet et sa prolongation jusqu'au 4 janvier 2009 ;
- la régularisation de dépenses de 2004 et 2005 non comptabilisées pour un montant avoisinant les 100.000 euros.

Ces deux événements ont rendu l'année très atypique puisque la tension budgétaire a été constante et a donné lieu à diverses économies drastiques destinées à maintenir le projet dans les enveloppes qui lui furent réservées : 4 millions d'euros jusque fin juin et 260.000 euros supplémentaires pour le dernier semestre. La faiblesse du montant pour le dernier semestre est due au report budgétaire prévisible du projet. Le report s'est révélé bien moins important que prévu après la réconciliation entre les dépenses du projet imputées via le siège et celles imputées directement par le projet en RDC.

Une des mesures d'économies a été de ne laisser en place qu'un des 2 experts pendant les deux mois d'été.

Pour le surplus, le coordonnateur, face aux incertitudes liées à la poursuite du projet a décidé de continuer à gérer les moyens financiers de façon orthodoxe afin d'éviter toute dépense superflue qui aurait été vaine car privée de toute continuité en 2009. Ceci explique le report de plus de 50.000 euros sur l'enveloppe de la prolongation.

La Belgique reste toujours dans l'attente de la demande du partenaire pour l'augmentation du budget du projet de 260.000 euros. Un échange de lettre devra régulariser cette situation. La dernière SMCL tenue fin décembre 2008 a à nouveau acté ce fait connu depuis plusieurs mois.

6 SUIVI DES INDICATEURS

6.1 Objectifs Spécifiques

L'objectif final de ce projet est le renforcement des capacités de l'Etat congolais dans la mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Publique, en particulier au travers d'un appui aux structures de réformes composées de fonctionnaires : Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique, Groupe Projet Fonction Publique, cellules de réformes, cellules thématiques de réforme. Outre le financement de ces structures et de leurs activités, le projet permet le renforcement de leurs capacités par l'intervention de l'équipe d'experts présentes sur place et au moyen de l'intervention de fonctionnaires belges. L'appui des SPF belges est coordonné par un fonctionnaire du SPF P&O.

Les principaux résultats attendus de ce projet sont :

- 1) Les rôles, structures et cadres organiques des différents Ministères pilotes sont développés et mis en œuvre
- 2) Diverses activités transversales sont développées :
 - a. élaboration d'un statut,
 - b. élaboration d'un système de recrutement et de sélection,
 - c. plan de formation,
 - d. plan social,
 - e. plan anti-corruption,
 - f. système de prévoyance sociale,
 - g. déconcentration pour 1-2 cas pilotes
 - h. plan de communication
- 3) Un appui est fourni aux structures de pilotage de la réforme

Ces objectifs spécifiques ont connu des glissements importants. Le premier tient désormais à la rationalisation des 53 départements centraux, tous couverts par une structure de réforme, dédiée ou thématique (multi-ministérielle). Les activités transversales ont peu évolué mais se développent néanmoins en respect des demandes nationales et en harmonie avec les interventions des autres PTF. Ainsi, des activités ont dû être ajustées. Enfin, les structures de pilotage ont connu des fortunes diverses si bien que là également, le contenu de l'appui a varié.

6.2 Résultats

6.2.1 Préambule

Les résultats qui sont examinés ici sont ceux obtenus par les structures de Réforme soutenues par l'appui de la CTB ce qui signifie que les effets d'externalité sur lesquels on a peu de prise sont très importants. Nombre de facteurs à maîtriser pour aboutir ne relèvent pas du projet en tant que tel qui doit parfois s'employer exclusivement à inciter, pousser ou conseiller pour que les activités aboutissent. Les résultats concrets de l'appui belge sont les résultats obtenus par le gouvernement et c'est tant mieux. Rien ne sert de délivrer un produit qui respecte les principes d'économie/efficacité/efficience si la partie nationale n'en fait pas l'utilisation.

Le présent chapitre abordera les résultats relatifs aux objectifs spécifiques uniquement alors que l'on sait par la lecture des chapitres précédents que le projet s'est déployé dans bien des domaines et cénacles aux fins de créer les conditions objectives d'avancées durables.

6.2.2 Les rôles, structures et cadres organiques des différents Ministères pilotes sont développés et mis en œuvre (résultat 1.1)

Le rapport annuel 2007 faisait mention de la trop rare validation des études réalisées et le fait qu'elles étaient rarement exploitées et mises en œuvre. En 2008, il en a été autrement. Les travaux de revues des missions des administrations centrales ont tous été validés par les structures décisionnelles sectorielles de la réforme (comité de stratégie). L'ensemble de ces travaux ont été regroupés dans un « Condensé des énoncés des missions des administrations centrales », témoin du travail accompli. Désormais, les missions réellement exercées par les administrations centrales sont connues non plus uniquement « sur papier ». Cette base doit permettre la poursuite de la rationalisation des rôles, structures et cadres organiques par l'identification des chevauchements de missions et leur élimination via arbitrages. Nous entrons dans une phase plus politique, c'est pourquoi le projet d'appui a mené une action de sensibilisation des comités de stratégie afin qu'ils mesurent pleinement la teneur stratégique de leur rôle auprès de leurs ministres respectifs.

Certains départements ont pris de l'avance, chaque administration ayant sa propre dynamique. Ainsi, le Ministère de la Fonction publique a redéfini ses missions. Ce sont donc les missions rationalisées que l'on veut lui voir exercer à l'avenir qui sont désormais connues. Ce travail doit être soumis à validation.

D'autres ministères avancent sur les mêmes voies que le Ministère de la Fonction publique pour certaines de leurs directions tout en rationalisant déjà les effectifs ce qui bouscule le calendrier de rationalisation mais qui ne saurait être rigide dès lors que la volonté est d'avancer. Il en est ainsi pour la Primature, pour les ministères de l'Agriculture, du Plan, de la Santé et de l'Environnement. Nous avons constaté que les avancées étaient d'autant plus profondes et durables que notre action était doublée d'appuis institutionnels spécifiques déployés par la CTB ou d'autres PTF.

6.2.3 Activités transversales (résultat 1.2)

Le paragraphe consacré au positionnement du projet donne déjà un aperçu des activités transversales accomplies par le projet 2008. Le présent paragraphe le complètera utilement.

- *Revue du cadre juridique.* L'appui belge a abouti à la rédaction d'un avant-projet de LOSP et à la relecture complète du statut des agents et fonctionnaires de l'Etat (projet PNUD 2006). Le Ministère de la Fonction publique a acquis une certaine connaissance et n'est donc plus une structure en attente d'un produit fini. Elle entend désormais participer à la définition des besoins, donner son avis sur les travaux des PTF, valider techniquement les produits.
- *Système de recrutement et sélection.* Un mécanisme impartial a pu être expérimenté et appliqué aux membres des structures de Réforme ainsi que dans certains départements demandeurs car désireux de déjà sélectionner les premiers lauréats bénéficiant de fonctions issues du processus de rationalisation en cours. Un dossier OSAF totalement validé au plan technique a été soumis au Ministre de la Fonction publique pour suite

favorable. Nous avons senti de nombreuses hésitations car l'Etat congolais, sans moyen pour la réforme, n'est pas en mesure de mettre en œuvre l'implantation d'une telle institution. C'est pourquoi, nous avons prolongé nos appuis afin d'aboutir à la réalisation d'un plan d'affaires qui puissent être attractif pour les PTF. Ce travail n'a pu être achevé avant la fin de l'année. Le dossier OSAF est cependant bien accueilli tant par la partie nationale que par les principaux PTF. La question de l'évaluation des agents publics ne fait plus partie de nos priorités car nous avons décidé de laisser cette réflexion particulière aux activités visant à l'adoption du statut des agents publics qui devra régir l'évaluation au plan normatif. La philosophie a été débattue cependant avec le GPFPP qui sera en mesure de bâtir un système cohérent et adapté.

- *Développement d'un plan social.* Après des réflexions préliminaires en GPFPP, celui-ci a produit un rapport préliminaire dégageant la philosophie du plan social et les pistes à suivre. C'est un sujet hautement délicat et même brûlant politiquement. Quel est le ministre qui va annoncer qu'ils réduit son personnel et fait passer ses fonctionnaires excédentaires par un plan social ? c'est pourquoi, nous avons appuyé spécifiquement le GPFPP quant à l'amélioration de son rapport préliminaire et apporter une réflexion neuve sur le redéploiement de la fonction publique qui fasse passer le plan social de façon plus douce et qui limite les impacts du recensement qui semble embourbé. C'est à ce stade que l'année 2008 s'est achevée avec, selon nous, une réflexion enrichie susceptible de déboucher sur des schémas de reploiement de la fonction publique plus sûrs et plus à même de dégager des avancées capitalisables rapidement.
- *Préparation du plan de formation.* Ce plan ne figurait plus au rang de nos priorités. Nous avons toutefois été attentifs à la situation de l'ENA. Un projet d'appui avec une université belge a été encouragé pour que l'ENA puisse peu à peu prendre sa place dans le paysage institutionnel congolais. A signaler que le PNUD et la RSA restent saisis du dossier ENA.
- *Communication.* Le projet a continué à assumer ses engagements sans plus les accroître. La communication est apparue trop politique et pas assez mobilisatrice auprès des opinions. Il faut dire que l'absence de résultats vendables et compréhensibles rendait la communication plus difficile, on ne peut communiquer durant des années sur des intentions ou des résultats plus technocratiques que tangibles. C'est là aussi un constat qui témoigne de 'avancement de la réforme. Dès lors, le projet a contribué à l'intensification de la communication interne à l'administration et à l'implication des hauts fonctionnaires et des Secrétaires Généraux via un appui fourni au secrétariat général aux actifs du Ministère de la Fonction publique et au CTRAP. Un résultat inattendu et très positif s'est dégagé : la volonté d'implication des services généraux des administrations centrales et de leurs directeurs. Désormais, la réforme pénètre l'administration pérenne. Le stade suivant sera de maintenir cette communication, qu'elle puisse se baser sur des actions de réforme concertée et impliquant tous les acteurs clefs en ce compris les syndicats.
- *Promotion de l'Éthique.* L'Observatoire du Code d'Éthique Professionnelle (OCEP) a pris de leadership en matière de lutte contre la corruption. Cet organe capitalise suffisamment de compétences que pour ne devoir être appuyé que sur les aspects matériels. En effet, victime d'une méfiance tous azimuts, l'OCEP doit aux PTF de disposer des moyens ad hoc pour fonctionner. Ainsi, nous avons permis l'installation de « référent éthique » dans trois départements et nous avons contribué à l'organisation de la journée internationale de lutte contre la corruption.
- *Approche globale GRH.* Suite à la validation de la stratégie de gestion intégrée des RH, l'appui belge a perpétué cette approche GRH dans des appuis techniques visant au

renforcement des capacités. Ainsi, les capacités du GPF se sont fortement accrues en matière de sélection/recrutement, capacité analytique du cadre juridique, approche qualité et orientation client à destination des services publics, technique de négociation, préfiguration des mécanismes de contrôles et audit internes, éthique des services publics. Le GPF a également acquis des compétences désormais reconnues qui l'ont amené à intervenir pour des ministères à l'avant-garde en termes de rationalisation d'une partie de leurs effectifs (ministères de l'agriculture, de la santé, de l'environnement). Le résultat est que nous avons réussi à crédibiliser le Ministère de la Fonction publique dans des niches importantes liées à la réforme.

6.2.4 Appui aux structures de pilotage (résultat 1.3)

Il s'est agi principalement d'un appui logistique et financier, et moins technique.

Le CTRAP fut le principal bénéficiaire mais la présomption d'abus de biens sociaux dans le chef du responsable et de son adjoint financier a abouti à la mise sous tutelle des moyens octroyés au CTRAP. Nous avons continué nos apports mais avec un suivi très proche des dépenses couvertes par les moyens du projet.

La CIPRAP n'a pas été appuyée. Elle fut inopérante en 2008 même si a de nombreuses reprises, il fut question de relancer ses activités.

Le projet fut déterminant à l'activation du sous-groupe thématique « fonction publique », structure de pilotage importante, pour la réforme de l'administration, dans le système de mise en œuvre de la coopération internationale.

6.3 Indicateurs

La nouvelle coordination a été confrontée à l'absence d'indicateur autre que quantitatif, donnant une image synthétique de l'état d'avancement du projet. Face à la masse de travail accomplie, nous n'avons malheureusement pas eu le temps pour créer ces indicateurs. La question s'est aussi posée de savoir si une nouvelle équipe arrivant en fin de projet et devant assumer les héritages du passé, devait développer ce type d'outils, certes indispensables. Le développement d'indicateurs de qualité n'a pas été retenu dans notre priorisation de février/mars 2008. Cela étant, le prochain projet, même si nous demeurons dans la production de biens immatériels, devra construire de véritables indicateurs.

Résultat 1.1. Les indicateurs sont formulés en termes d'études à réaliser ce qui n'est absolument pas pertinent, il faut en convenir, pour appréhender l'état d'avancement du projet et de la réforme.

Ce que nous pouvons dire, c'est que la rationalisation compte 6 étapes fondamentales et que nous avons atteint un moment-clef de la première étape pour les 53 administrations centrales.

Résultat 1.2. Si comme le dit le rapport annuel 2007, il n'est question que de « mécanismes », « dispositifs », « études », il n'en demeure pas moins que chaque action transversale aurait pu donner lieu à un indicateur. Ce produit-là n'existe pas cependant.

Résultat 1.3. Le CTRAP et le sous-groupe thématique « fonction publique » ont pu rencontrer leurs obligations. Nous n'avons guère d'indicateur qualitatif à présenter mais il est clair pour le projet d'appui que le CTRAP ne satisfait pas à ses obligations.

7 APPRECIATION DES CRITERES DE SUIVI

7.1 Efficacité

Sur les activités prioritaires, l'efficacité du projet est apparue meilleure que les deux années précédentes. On se référera au point 6.2 pour illustrer cette conviction. Cependant, la réforme est faite de processus longs et parsemés d'étapes interdépendantes. Les résultats obtenus et capitalisés constituent des fragments de processus qui achevés constitueront, à terme, la réforme de l'administration qui pourra alors céder le relais à des processus normaux et habituels de changement organisationnel.

Ajoutons que nous avons fait preuve de réalisme par rapport aux objectifs priorisés car il est essentiel, et nous l'avons fait, de tenir compte des capacités des différents opérateurs de la réforme. Dès lors, des résultats concrets ont été atteints mais ils sont encore modestes car en rapport à l'état extrêmement dégradé de l'administration congolaise. Nous avons évidemment travaillé à l'amélioration de ces capacités qui est un élément essentiel pour accroître significativement l'effet de levier des moyens déployés par les appuis futurs d'où qu'ils viennent.

Les critères de suivi ont été inopérants en termes qualitatifs et la nouvelle équipe du projet arrivée en février 2008 n'a pu combler cette carence vu les tâches qu'elle a dû assumer auxquelles se sont ajoutées des circonstances imprévues.

Les suivis techniques opérés durant tout le projet par le SPF P&O et Delta-I ne sont pas sujets à caution quant à la qualité des personnes impliquées. De tels opérateurs de qualité auraient du participé à l'établissement de critères de suivi permettant de mesurer l'efficacité, l'efficience et la durabilité des acquis obtenus par le projet. Dans tous les cas, même en-dehors des missions qui leur ont été confiées, lesdits opérateurs auraient dû établir de tels critères de suivi pour assurer une bonne qualité à leurs travaux.

7.2 Efficience

Du fait de l'obtention de plus de résultats, l'efficience du projet s'en est trouvée accrue. Aussi car nous n'en n'étions plus à mettre en place et organiser les structures de réforme mais à travailler à l'exécution concrète de la réforme. Le projet d'appui a enfin trouvé sa place, pris ses marques, tant par rapport au Gouvernement que par rapport aux autres bailleurs.

Cependant, l'efficience du projet a continué de souffrir de la structure des dépenses du projet. Ces dépenses sont structurelles car la construction du projet a choisi de financer les structures de réforme et ses membres directement en négligeant l'orientation « résultats ». Les appointés par les fonds belges touchent des primes sans qu'aucun document n'atteste de la relation contractuelle établie entre eux (intuitu personae) et la CTB. Ceci est totalement anormal car l'acte donnant droit à la prime est un arrêté de droit congolais sur lequel le coordonnateur n'a que peu ou pas de prises. Autant écrire que l'appointé est assuré de toucher sa prime durant la durée entière du projet qu'il fonctionne bien ou mal. Lorsque la partie belge a tenté de suspendre ou arrêter le paiement de primes, le cabinet ministériel n'y était pas favorable et vu que l'on se trouvait en fin de projet et afin de préserver la dynamique positive dans laquelle le projet se trouvait, il a été opté pour ne pas opérationnaliser cette option. La charge sociale de

ces décisions était également forte. L'arrêt du paiement de primes n'a été possible que lors de la forte présomption de faits de corruption au CTRAP.

A l'avenir, un tel projet se doit de donner un caractère beaucoup plus « réversible » aux transferts à la partie nationale, principalement pour accroître très substantiellement l'orientation « résultats ».

A cela, il faut ajouter que l'organisation du GPFM en unités fonctionnelles se révèle inadéquate, et de plus laisse libre cours aux mauvaises pratiques de l'administration pérenne : absentéisme, déresponsabilisation, perte de performance due à la hiérarchisation trop importante. Le GPFM tend trop à ressembler à l'administration pérenne.

7.3 Durabilité

Le projet d'appui permet la constitution d'un vivier d'experts interne à l'Administration. Il va de soi que cette expertise est pérennisée mais il importe que ces expertises puissent d'exprimer et connaître sans trop attendre les actualisations nécessaires. Ces agents constituent pour l'avenir de la réforme et de l'administration un capital précieux. Une réserve à exprimer : la plupart des experts concernés ont été soustrait des administrations pérennes. Il importe de penser leur réintégration hors structures temporaires de réforme.

L'ensemble des résultats dont question dans ce rapport ne peuvent être considérés comme des avancées définitivement capitalisées. Cela a été dit, ce sont souvent un ou plusieurs chaînons d'une chaîne inachevée. La durabilité ne saurait être garantie qu'en maintenant plusieurs appuis à la réforme.

L'effort à fournir maintenant, doit porter sur la dissémination et la démultiplication des savoir-faire acquis, au travers de toute l'administration. Il est essentiel de ne laisser aucun processus inachevé car les avancées concernées finiraient par être perdues comme les mailles d'un pull inachevé.

8 MESURES ET RECOMMANDATIONS

8.1 Synthèse des critères d'appréciation

Le projet a connu en 2008 des progrès considérables en matière d'alignement, d'harmonisation, d'efficacité, d'efficience et de durabilité.

Seulement, les processus sont inachevés. Pour assurer la capitalisation des avancées, il importe que les appuis à la réforme soient maintenus.

L'appui belge doit être fortement modifié dans son orientation résultats et sur la définition d'objectifs

8.2 Recommandations

- Le prochain projet devrait se profiler sur quelques niches comme le prévoit le point 8.2.1 (p.36) du rapport final d'évaluation prospective réalisé par Baastel en laissant toute la latitude au projet, si les conditions le permettent, d'élargir le champ de l'intervention en cours d'exécution sur les éléments repris en 8.2.2 s'inscrivant dans la fiche d'identification.
- Les appuis ciblés à des ministères précis tels que préconisés par le consultant Baastel seront les plus pertinents lorsque se déploient des appuis institutionnels spécifiques en-dehors du présent projet comme c'est le cas à l'agriculture ou à la santé. Il importe de créer une plate-forme performante de collaboration intra-CTB mais aussi avec les autres bailleurs sur la gouvernance administrative.
- La rationalisation est et sera centrale. Il serait bon, dans tous les cas, que la Belgique puisse appuyer le Ministère de la Fonction publique sur ce point précis afin de rester positionnée sur cet enjeu stratégique de la réforme et de ne pas perdre ce qui a été accompli.
- L'appui belge devra se faire via une approche très différente axée sur les résultats avec délais et livrables bien cernés. L'appui « usines à gaz » (dépenses structurelles non conditionnées) sur les structures de réforme, serait abandonné.
- Sur base des éléments du présent rapport, la fiche d'identification est suffisamment bonne pour être maintenue. La formulation devrait pouvoir infléchir les quelques éléments à introduire pour satisfaire toutes les parties en présence.
- L'ambassade doit accroître son investissement par rapport à la gouvernance administrative et déléguer un agent qui adhère à l'intervention. Il faut une personne ressource sensible aux questions économiques et managériales.
- Le responsable international (coordonnateur) de l'intervention devrait disposer de prérogatives stratégiques accrues.
- Pour ce qui est de l'appointement des fonctionnaires congolais, on se référera au rapport intitulé « Etudes additionnelles : l'appointement des fonctionnaires nationaux engagés dans des projets de la CTB ». Des éléments importants de ce rapport tendent à accroître l'orientation « résultats » et la souplesse de l'appui aux besoins.

9 NOUVEAU PLANNING (ANNEE N+1)

9.1 Planning des activités de l'année N+1

Néant

9.2 Planning financier de l'année N+1

Néant

10 AVIS DE LA SMCL SUR LES RECOMMANDATIONS

Sur les recommandations, la SMCL n'a pu être réunie.

11 ANNEXES

11.1 Cadre logique initial

Objectifs/résultats	Indicateurs de performance	Moyens de vérifications	Hypothèses
Objectif Global	Indicateurs sectoriels	Rapports sectoriels	
Doter le Gouvernement Congolais d'une Administration apte à remplir les tâches du service public d'un Etat moderne			
Objectif de l'intervention	Indicateurs d'impact	Rapports sur le projet	De l'objectif spécifique à l'objectif global
Appui à la réforme de l'Administration Publique en RDC	<ul style="list-style-type: none"> L'administration centrale des Ministères-pilote est réformée 	<ul style="list-style-type: none"> évaluation externe 	<ul style="list-style-type: none"> volonté politique de soutenir le processus de réforme au plus haut niveau de l'état stabilité politique et militaire RDC dispose et budgétise des fonds pour la réforme et le paiement des salaires des nouveaux fonctionnaires
Résultats	Indicateurs de résultats	Rapports du projet	Des résultats à l'objectif spécifique
Résultat 1.1 : Les rôles, structures et cadres organiques des différents Ministères pilotes sont développés et mis en œuvre <ul style="list-style-type: none"> Phase 1 : Etudes « activités minimales » et mise en place des Groupes Projet (MFP, Plan, Finance et Régies financières, Budget) Phase 2 : Optimisation des départements pilotes phase 1 + études et Groupes Projet Santé, Agriculture, Justice Phase 3 : Optimisation des départements pilote phase 2 + Groupes Projet Education, Intérieur, Infrastructures, Economie, Transports 	<ul style="list-style-type: none"> Des études sur les fonctions clés et les cadres organiques pour les ministères pilotes sont disponibles et validées Les Groupes Projet sont créés et mis en œuvre Les cadres organiques sont appliqués et le personnel réduit en conséquence Les agents du service public des ministères pilotes ont été recrutés sur base d'une évaluation impartiale Le GPFM a la capacité de soutenir le processus de réforme des autres ministères et pour les matières horizontales) 	<ul style="list-style-type: none"> Rapports de mission des experts techniques PV de validation par CTRAP et CIPRAP Rapport de suivi du Coordinateur CTB PV validation activités et budget de la SMCL 	<ul style="list-style-type: none"> la révision des cadres organiques, la mise en place des fonctions clés et l'optimisation vers la bonne gouvernance sont effectuées pour les ministères non couverts par l'intervention (gouvernement et autres bailleurs) le gouvernement et d'autres bailleurs éventuels disponibilisent des fonds pour le financement des nouveaux barèmes de rémunération des agents statutaires sélectionnés et maintenus à leur poste ainsi que pour les frais de fonctionnement
Résultat 1.2 Diverses activités transversales sont développées : <ul style="list-style-type: none"> élaboration d'un statut, élaboration d'un système de recrutement et de sélection, plan de formation, plan social, plan anti-corruption, système de prévoyance sociale, déconcentration pour 1-2 cas pilotes plan de communication 	<ul style="list-style-type: none"> Les textes réglementaires du statut général, des statuts spécifiques et spéciaux ainsi que de prévoyance sociale de l'administration publique sont rédigés et validés par le Parlement et le Gouvernement de RDC Un dispositif impartial de sélection et de recrutement pour les Groupes Projet et les départements réorganisés est créé et utilisé Un plan de formation pour les Groupes Projet est développé Des enquêtes sont menées régulièrement pour mesurer le niveau général des connaissances des groupes-cible sur la réforme. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapports des commissions consultatives PV de validation par CTRAP et CIPRAP Rapport de suivi du Coordinateur CTB PV validation activités et budget de la SMCL Rapports d'évaluation du personnel recruté 	<ul style="list-style-type: none"> appui des autres bailleurs pour contribuer au développement et à la mise en œuvre d'un plan de communication, la mise en œuvre du plan de formation, la mise en œuvre du plan anti-corruption, du plan social, du système de prévoyance sociale, du transfert des acquis de la réforme vers les autorités administratives déconcentrées et/ou décentralisées

	<ul style="list-style-type: none"> Des procédures de déconcentration et anti-corruption sont élaborées Une estimation budgétaire du plan social est réalisée 		
Résultat 1.3 : Un appui est fourni aux structures de pilotage de la réforme : CIPRAP, CTRAP, Secrétariat Permanent du CTRAP, ...	<ul style="list-style-type: none"> CTRAP, CIPRAP, Secrétariat Permanent sont établis, fonctionnels et assurent un suivi rapproché du processus de réforme 	<ul style="list-style-type: none"> décisions et PV des réunions du CTRAP et de la CIPRAP 	<ul style="list-style-type: none"> réunions régulières de CIPRAP et CTRAP pour suivre et valider l'avancement et les propositions provenant des organes techniques et soumises par le Secrétariat Permanent du CTRAP le gouvernement disponibilise des fonds pour le fonctionnement des structures d'appui et de suivi
Résultat 1.4 : Un recensement des fonctionnaires et agents publics de l'Etat en RDC a été réalisé <ul style="list-style-type: none"> mise en œuvre du recensement test du MFP à Kinshasa mise en œuvre du recensement général 	<ul style="list-style-type: none"> MFP dispose d'une base de données sur les agents publics de l'Etat en RDC, comme outil de gestion des ressources humaines de l'administration publique Données sur le nombre d'agents effectifs réels et en âge de mise à la retraite, radiation des effectifs fictifs... 	<ul style="list-style-type: none"> Listings de la base de données, dossiers individuels en archive Arrêtés ministériels pour l'attribution des nouveaux numéros matricule Annexes à la Loi Financière 	<ul style="list-style-type: none"> Le montage financier du recensement général est confirmé et décaissé, Les acteurs et leurs rôles sont définis et validés par CTRAP et CIPRAP (AT, organes d'exécution des bailleurs, chef de projet, gestionnaires, ...) mise au point d'un système de mise à jour de la base de données issue du recensement (voir projets autres bailleurs) intégration des résultats dans le système de la paie des agents de l'administration publique
<u>Catégories de ressources</u>	<u>Ressources financières</u>	<u>Rapport du projet</u>	<u>Des activités aux résultats</u>
Résultat 1	<ul style="list-style-type: none"> 1,807,400 EUR 	<i>Rapports d'exécution trimestriels du projet examinés et approuvés en SMCL</i>	<ul style="list-style-type: none"> d'autres bailleurs couvrent le financement des groupes projets pour les autres ministères
Résultat 2	<ul style="list-style-type: none"> 220,000 EUR 		<ul style="list-style-type: none"> appui d'autres bailleurs pour le plan de communication, le plan anti-corruption, les statuts et le système de prévoyance sociale
Résultat 3	<ul style="list-style-type: none"> 1,0012,000 EUR 		<ul style="list-style-type: none"> Financement du solde du coût du recensement pas d'autres bailleurs (UE : 1.000.000 €, BAD : 944.000 DTS)
Résultat 4	<ul style="list-style-type: none"> 43,000 EUR 		<ul style="list-style-type: none"> appui du gouvernement pour le fonctionnement du CPRAP, CIPRAP et Secrétariat Permanent
Moyens Globaux	<ul style="list-style-type: none"> 917,600 EUR 		

11.2 Liste de rapports de référence

Ces rapports fondent le présent rapport annuel 2008. Il est parfois fait référence plus avant aux présents rapports annexés :

- Suivi dépenses du projet RDC0301611 Appui à la Fonction Publique (RDC0301611_comptes2008.xls) ;
- Evaluation finale prospective du Projet d'appui à la Réforme de l'administration (ARAP) en République Démocratique du Congo (RDC) (Evaluation-finale_rapport-final_Baastel.doc) ;

- Etudes additionnelles : l'appointement des fonctionnaires nationaux engagés dans des projets de la CTB (ARPMP_études additionnelles3-3_primes.doc) ;
- Evaluation finale du projet d'APAP : commentaires relatifs au projet de rapport (Evaluation-finale_remarques.doc).